Niveau(x) d'enseignement: 7 Numéro EDUQ : 8770256
Centre d'intérêt: 160

Québec (Province) Commission de l'enseignement professionnel.

La révision du mode d'allocation des ressources financières du réseau collégial / Conseil des collèges, [Commission de l'enseignement professionnel]. -- [Québec] : Le Conseil, 1987.
27 p. ; 28 cm.

Code: 87-74 ; 9516-0123. Notes bibliogr. au bas des p.

ISBN 2-550-17057-1

Descripteur(s): Financement * Budget * Politique gouvernementale * Collégial (Ordre d'enseignement)

Le Conseil des collèges se prononce sur la révision du mode d'allocation des ressources financières du réseau collégial qu'entend effectuer le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Son avis est divisé en cinq sections. La première présente les principaux problèmes qu'engendre le processus actuel. La deuxième donne les différents facteurs qui ont conduit les divers intervenants à revendiquer un nouveau mode d'allocation. La troisième partie résume la proposition ministérielle dans ses grandes lignes. La position du Conseil sur le document d'orientation du Ministère constitue l'objet de la quatrième partie. Enfin, en conclusion, quelques recommandations viennent compléter le présent avis.

Type de document: m

EDUQ 8770256

CONSEIL DES COLLÈGES

AVIS AU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE

Québec

EDUQ 8770256

LA RÉVISION DU MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DU RÉSEAU COLLÉGIAL

9516-0123

87-74
Conseil des collèges
Janvier 1987

© Gouvernement du Québec 1987

Dépôt légal: premier trimestre 1987
Deuxième tirage, avril 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN: 2-550-17057-1

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

1. Critique du processus actuel d'allocation des budgets 2

2. La conjoncture actuelle 8

3. Les principales orientations de la proposition ministérielle 12

4. Commentaires du Conseil sur le document ministériel . . 16

5. Conclusion 23

INTRODUCTION

En 1984-1985 le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (MESS), de concert avec les intervenants du réseau collégial, convenait de la nécessité d'une réforme en profondeur du processus actuel d'allocation des ressources financières. Ce nouveau processus devrait, de l'avis du MESS, être en vigueur à compter de l'année 1989-1990.

A l'intérieur d'un document distribué en septembre 1986 dans tout le réseau collégial, le Ministère faisait connaître les principales orientations et les grands principes qui devraient, selon lui, sous-tendre le nouveau mode d'allocation des ressources financières. En fait, ce document constitue la base de la consultation dans le milieu collégial qui devrait normalement se terminer en mars 1987. Une fois la consultation complétée, le Ministère entend définir le nouveau processus pour ensuite en présenter un modèle complet au réseau collégial à l'automne 1987. C'est à la suite du dépôt de ce modèle complet que le Ministre a l'intention de demander l'avis du Conseil des collèges. Cependant, le Conseil a décidé d'intervenir immédiatement, car il lui semble que c'est dès la présente étape que les enjeux principaux se décideront.

Le présent avis est divisé en cinq sections. La première présente les principaux problèmes qu'engendre le processus actuel. La deuxième donne les différents facteurs qui ont conduit les divers intervenants à revendiquer un nouveau mode d'allocation. La troisième partie résume la proposition ministérielle dans ses grandes lignes. La position du Conseil sur le document d'orientation du Ministère constitue l'objet de la quatrième partie. Enfin, en conclusion, quelques recommandations viennent compléter le présent avis.

1- CRITIQUE DU PROCESSUS ACTUEL D'ALLOCATION DES BUDGETS

Instauré il y a plus de dix ans, le processus actuel d'allocation budgétaire n'a jamais vraiment été remis en question et n'a donc subi aucune tranformation majeure. Plusieurs années se sont donc écoulées depuis son implantation et il convient de s'interroger pour savoir s'il répond adéquatement aux besoins actuels du réseau collégial.

La politique budgétaire actuelle des collèges distingue trois secteurs d'activités éducatives: l'enseignement régulier, les cours d'été et l'éducation des adultes. Chacune de ces activités est financée selon un mode d'allocation qui lui est propre. Puisque la proposition ministérielle actuelle concerne uniquement le mode d'allocation des budgets de fonctionnement de l'enseignement régulier, le Conseil effectuera uniquement la critique de ce mode d'allocation.

Par ailleurs, le Conseil des collèges estime que le financement par enveloppe budgétaire distincte des cours d'été et de l'éducation des adultes mérite une réflexion sérieuse que l'ensemble du réseau devrait amorcer le plus tôt possible.

1.1 Une première critique qui peut être adressée au processus actuel d'allocation des budgets de fonctionnement de l'enseignement régulier est son grand niveau de complexité. Celle-ci prend la forme de plusieurs sous-enveloppes budgétaires finançant des activités diverses sur la base de règles et de critères différents.

Les non-initiés peuvent difficilement saisir toutes les dimensions et les subtilités du mode actuel, si bien que les échanges possibles, et souhaitables, sur le processus d'allocation des budgets ne sont l'apanage que de quelques spécialistes. C'est pourquoi, le processus actuel d'allocation peut difficilement faire l'objet de discussions entre les membres du Conseil d'administration d'un collège qui doivent traiter de l'ensemble des activités d'un collège. Une telle situation empêche les membres du Conseil d'administration d'assumer toutes leurs responsabilités. Cette situation anormale doit être corrigée.

1.2 Malgré un degré de complexité relativement élevé, la structure que prend le modèle actuel ne découle d'aucune analyse détaillée des besoins réels d'un collège. En implantant le processus actuel d'allocation budgétaire, le Ministère voulait essentiellement mettre un frein aux négociations à la pièce des budgets. Tout en maintenant la base historique de chaque budget, cet objectif fut atteint en normalisant la croissance de chaque budget. Toutefois, le choix et l'importance relative des critères ne reposaient sur aucune analyse, ni scientifique, ni même empirique.

1.3 Une grande partie du budget des collèges, à l'exclusion de la rémunération des enseignants, est allouée en proportion du niveau d'activité de chaque collège, l'étalon de mesure étant l'étudiant à temps complet. Comme tous les étudiants ne suivent pas le même nombre de cours ou le même nombre d'heures d'enseignement, la méthode utilisée pour convertir les étudiants en étudiants à temps complet revêt donc une importance primordiale. Or, cette méthode introduit un important biais qui fait en sorte que le niveau d'activité ainsi mesuré n'est pas tout à fait exact.

En effet, tout étudiant inscrit à moins de quatre cours ou 180 heures, et admissible pour fins de financement, est converti en équivalent temps complet proportionnellement au nombre d'heures de cours suivis. Ensuite, tout étudiant inscrit à au moins quatre cours ou 180 heures est considéré comme un étudiant à temps complet, sans égard au nombre réel de cours ou d'heures suivis. En conséquence, le niveau de l'enveloppe budgétaire versé au collège ne variera pas même si les coûts engendrés sont plus élevés, puisque l'étudiant à temps complet ne compte que pour une unité, qu'il soit inscrit à quatre ou à sept cours.

Cette façon de procéder ne poserait pas de problèmes si tous les collèges avaient, toute proportion gardée, le même nombre d'étudiants inscrits à plus de quatre cours, ce qui n'est évidemment pas le cas. Ainsi, les collèges qui ont proportionnellement plus d'étudiants inscrits à plus de quatre cours ou 180 heures sont relativement moins bien financés que les autres qui se rapprochent de la moyenne de quatre cours.

1.4 Rattaché au problème de l'étudiant équivalent à temps complet, il y a le calcul de la clientèle budgétaire. Celle-ci est basée sur une moyenne pondérée de la clientèle réelle au 20 septembre de l'année en cours et des deux années précédentes. Le Ministère applique ensuite à cette moyenne une constante de normalisation, généralement inférieure à un (1), qui lui permet de respecter le niveau de l'enveloppe budgétaire disponible. Mathématiquement, la clientèle budgétaire se calcule de la façon suivante:

$$\text{Clientèle budgétaire de l'année T} = K * \left[\frac{\left[2 * \text{Clientèle réelle Année T} \right] + \text{Clientèle réelle Année T-1} + \text{Clientèle réelle Année T-2}}{4} \right]$$

où "K" est la constante de normalisation, généralement inférieure à un (1), et qui tient compte des ressources disponibles[1].

Cette constante "K" enlève beaucoup de transparence au modèle puisque le Ministère peut jouer sur le niveau de l'enveloppe de deux façons différentes. Par exemple, il peut augmenter les montants accordés per capita et compenser par une réduction de la constante de normalisation. De cette façon, l'impact d'une modification dans les règles budgétaires devient difficile à évaluer.

1.5 En plus des budgets "normalisés", c'est-à-dire ceux qui sont alloués en fonction du niveau d'activité, les collèges reçoivent certaines sommes sur la base de budgets dits "historiques". Le budget des laboratoires et celui de l'équipement sont distribués de cette façon.

On appelle "budget historique", un budget dont la base de départ est déterminée une fois pour toute à une année donnée et dont le rythme de croissance varie ensuite en fonction des nouveaux besoins de chacun et de l'inflation.

Actuellement, dans le réseau collégial, les budgets "historiques" suscitent plusieurs controverses qui sont dues à l'impossibilité pour chacun de justifier le niveau de l'enveloppe budgétaire ainsi

---

1 Pour 1986-1987, la valeur de "K" est de 0,88044.

distribuée. En effet, puisque la base de départ de ces budgets a été déterminée de façon plus ou moins discrétionnaire, cela peut avoir entraîné d'importantes inéquités qui sont aujourd'hui très difficiles à déceler et, par le fait même, à corriger.

1.6 Plus globalement, il est généralement admis que les divers programmes d'enseignement n'entraînent pas tous les mêmes coûts. Or, le mode actuel d'allocation ne le reconnaît pas explicitement. Cependant, le budget des laboratoires est censé en tenir compte de façon implicite, mais il est impossible de le vérifier, ce qui contribue énormément à en questionner la pertinence.

1.7 Le processus annuel d'allocation des ressources prévoit une révision des budgets en cours d'année, mais la connaissance généralement tardive (vers le début du mois de mars) du budget révisé peut causer de sérieux problèmes de planification. Etant donné que l'exercice financier d'un collège se termine le 30 juin, les montants versés à cette étape arrivent beaucoup trop tard; les collèges éprouvent de la difficulté à les utiliser avant la fin de l'année financière. Il est même déjà arrivé que le budget révisé ne soit transmis qu'après la fin de l'exercice financier!

En résumé, le modèle actuel comporte les aspects négatifs suivants:

- le processus actuel est peu accessible aux non-initiés parce qu'il est trop complexe;
- la forme paramétrique du modèle ne découle d'aucune analyse des besoins réels de chaque cégep, ce qui le rend arbitraire;

- la méthode de conversion des étudiants en étudiants à temps complet introduit un biais dans l'estimation du niveau d'activité d'un collège;

- la méthode de calcul de la clientèle budgétaire (en particulier la constante de normalisation) contribue à rendre non transparent l'ensemble du processus budgétaire;

- la façon dont la base de départ des budgets "historiques" a été déterminée confère au modèle un certain aspect discrétionnaire;

- le modèle actuel ne reconnaît pas vraiment l'existence de coûts différents entre les divers programmes d'enseignement et, en conséquence, il est inéquitable;

- la révision tardive des budgets entraîne de sérieux problèmes de planification des activités des cégeps.

Dans cette analyse du processus d'allocation des budgets de fonctionnement de l'enseignement régulier des collèges, le Conseil a souligné les points qui lui semblaient les plus discutables. Toutefois, il importe de mentionner ici que le modèle actuel procure aux collèges un certain degré d'autonomie. En effet, les sommes versées à chaque collège sont en grande partie transférables, en ce sens que "les règles budgétaires ne créent pas de droit budgétaire en faveur d'aucun service ou groupe de services"[2]. Ainsi, cette règle permet en partie à un collège de se donner des priorités de développement plus conformes aux besoins de son environnement socio-économique. Bien que partielle, cette autonomie est à porter au crédit du modèle actuel et doit être sauvegardée.

---

2 DGEC, Politique budgétaire de l'exercice financier 1986-1987, juin 1986, P.7.

2- LA CONJONCTURE ACTUELLE

Malgré tous ces reproches formulés à l'égard du processus actuel, il a quand même survécu depuis plusieurs années sans que personne ne soulève sérieusement le besoin d'une réforme en profondeur. Cependant, au cours des dernières années, trois éléments nouveaux ont rendu pratiquement inévitable la révision du processus actuel d'allocation des budgets de fonctionnement des collèges.

2.1 Durant les années 1970, les ressources financières abondantes ont permis de corriger les principaux inconvénients du mode d'allocation budgétaire en augmentant le volume de l'enveloppe globale allouée au réseau collégial. A cette époque, l'inéquité revêtait une importance moindre puisque tout le monde finissait par y trouver son compte.

Cependant, au début des années 1980, à mesure que les ressources financières du Ministère se raréfiaient, celui-ci devait comprimer les budgets. Les réductions dans les budgets octroyés ont fait ressortir avec acuité les inéquités introduites dans le système, puisqu'elles n'ont pas été ressenties de la même manière d'un établissement à l'autre. A cet égard, dans un rapport publié par le Conseil des collèges en décembre 1985 et qui porte sur la pratique professionnelle des enseignants et enseignantes de cégep[3], le signal transmis est très significatif. Dans ce rapport, on souligne entre autres le grand degré d'insatisfaction des enseignants et enseignantes en ce qui concerne trois importants aspects différents de leur environnement physique: les équipements, les salles de cours et les bureaux. Les compressions budgétaires et les

---

3 Grégoire R., G. Turcotte et J. Dessureault, Etude de la pratique professionnelle des enseignants et enseignantes de cégep, Conseil des collèges, décembre 1985, 138 P.

inéquités dans la distribution des ressources financières pourraient être en grande partie responsables de ce problème.

Alors qu'auparavant on s'inquiétait peu, ou même pas du tout, des inéquités du système, en période de restrictions budgétaires la question devient inévitable. C'est dans ce contexte que la nécessité d'une révision en profondeur du mode d'allocation des budgets a fait son apparition.

2.2 Malgré ce contexte de restrictions budgétaires, le réseau collégial a vu, en dollars courants, le niveau de l'enveloppe budgétaire globale se maintenir et même s'accroître quelque peu. Cette constatation s'explique par l'importante croissance de clientèle survenue entre 1981-1982 et 1984-1985. Durant cette période, la clientèle étudiante à temps complet s'est accrue d'environ 11,5%, ce qui a permis d'atténuer une partie des effets négatifs des restrictions budgétaires. Même si les compressions budgétaires imposées au réseau collégial ont entrainé plusieurs problèmes de gestion, ceux-ci auraient été encore plus graves si la clientèle étudiante avait diminué; les collèges auraient alors eu à gérer une décroissance des budgets (en dollars courants), ce qui aurait compliqué grandement la situation.

Cependant, depuis 1984-1985, la clientèle étudiante du réseau collégial s'est stabilisée et, dans un avenir pas trop lointain, pourrait peut-être diminuer. Le tampon que constituait la croissance de la clientèle étudiante n'existerait donc plus.

D'un contexte de croissance des clientèles étudiantes, les collèges sont passés à celui d'un plafonnement et, pour certains, à une décroissance. Plusieurs collèges du réseau pourraient donc avoir à gérer une décroissance des budgets dans un contexte de réduction des effectifs étudiants. Dans le passé, certains collèges ont eu à vivre une situation semblable et, aujourd'hui, nous connaissons les importantes difficultés auxquelles ils ont été confrontés. Compte tenu des compressions budgétaires imposées au réseau collégial depuis le début des années 1980, la réduction des budgets que subiront les collèges qui verront leurs clientèles décroître, pourrait causer des problèmes encore plus graves.

Une telle situation contribue à rendre nécessaire l'implantation d'un nouveau processus d'allocation, puisque les inéquités introduites par le modèle actuel ressortiront avec encore plus d'acuité.

2.3 En troisième lieu, le développement accéléré des nouvelles technologies a causé une hausse importante des coûts relatifs de fonctionnement de certains programmes d'enseignement. Cette augmentation des coûts de fonctionnement n'a pas pu être réellement intégrée au modèle actuel puisqu'il n'en tient pas explicitement compte.

Dans certains cas, ceci peut avoir eu comme effet ou bien d'inciter le développement des programmes peu ou moins coûteux, ou encore de sous-financer les programmes plus onéreux qui, ainsi, n'ont pas

obtenu toutes les ressources nécessaires à une formation de qualité. Ce problème est d'autant plus important qu'il devient alors difficile pour un collège d'adapter ses priorités de développement avec les besoins de son environnement socio-économique.

En conclusion, il apparaît que les distorsions créées par le processus actuel d'allocation budgétaire et certains phénomènes nouveaux survenus ces dernières années rendent nécessaires la mise au rancart du mode actuel d'allocation des ressources et l'introduction d'un nouveau processus d'allocation de ces ressources.

C'est pourquoi le Conseil des collèges appuie la démarche actuelle du Ministère qui vise à implanter un nouveau mode d'allocation des ressources qui corrigera les faiblesses du modèle actuel tout en conservant les principales qualités de ce dernier, dont au premier chef, l'autonomie budgétaire des collèges.

3- LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA PROPOSITION MINISTÉRIELLE

Dans le document soumis à la consultation en septembre dernier, le Ministère a fait connaître sa position en ce qui a trait aux principales orientations qui devraient présider, selon lui, à l'élaboration d'un nouveau processus d'allocation budgétaire des collèges. Dans les lignes qui suivent, nous reprenons l'essentiel du contenu de ce document.

Afin de bien préciser le contenu de la proposition du Ministère, il importe de rappeler qu'elle touche uniquement l'allocation du budget de fonctionnement de l'enseignement régulier des collèges. Elle exclut donc les budgets des cours d'été et de l'éducation des adultes de même que celui des investissements.

Les objectifs visés dans le document s'énoncent de la façon suivante:

3.1 <u>du côté du Ministère</u>:

a) "permettre au Ministère de simuler correctement tous les effets des changements structurels qu'il peut être amené à proposer aux collèges en regard de compressions budgétaires à venir"[4].

b) pouvoir préciser le volume nécessaire de l'enveloppe budgétaire des collèges.

Conditionnellement à ces deux objectifs, le Ministère indique que le modèle devra:

. "permettre d'effectuer une expertise ponctuelle permettant de déterminer le coût réel d'une activité"[5];

---

4 DGEC, MESS, <u>Un nouveau processus d'allocation des budgets pour les cégeps</u>, septembre 1986, P.3.

5 Idem, p. 15.

. "permettre au Ministère d'évaluer et de contrôler la masse budgétaire qu'il gère au plan du réseau. Ce contrôle devant pouvoir s'exercer non seulement sur l'une ou l'autre des parties du modèle mais aussi sur le modèle tout entier"[6].

3.2 du côté des collèges:

a) "permettre aux collèges de lire dans l'allocation budgétaire consentie, l'ensemble des activités minimales que le Ministère accepte de financer"[7].

b) un modèle "simple dans sa conception qui permettra au collège de négocier sans trop de difficultés avec ses instances locales l'aménagement optimales des ressources"[8].

Selon le Ministère, l'atteinte de ces deux objectifs devrait faciliter:

. la négociation de chaque collège avec le Ministère sur des rajustements possibles quant à l'ampleur des sommes allouées en regard de chaque activité.

Selon le Ministère, le modèle envisagé devrait donc permettre d'identifier les coûts réels de chaque activité d'un collège afin de les financer en ce sens et, en conséquence, de corriger les inéquités du modèle actuel.

---

6 Idem, p. 15.
7 Idem, p. 3.
8 Idem, p.3.

De plus, le Ministère indique qu'il entend "infléchir le processus d'allocation dans le sens des politiques ministérielles"[9] et "infléchir le choix des programmes par une allocation graduée qui épouse le sens de ses priorités"[10].

3.3 L'approche proposée

D'après le document du Ministère, l'identification du coût réel de chaque activité s'effectuera à partir des données contenues dans le Système d'Information Financière par Activité (en y apportant quelques correctifs afin qu'il corresponde davantage à l'usage qu'il veut en faire) en plus de recourir à une expertise externe.

L'approche proposée par le Ministère est similaire à celle qui est utilisée dans l'entreprise privée et qui consiste à cerner les différents types de coûts qui existent:

a) les coûts fixes
b) les coûts variables
c) les coûts semi-variables

Les coûts fixes

Les coûts fixes sont définis comme étant ceux qui "correspondent aux dépenses d'infrastructure que l'entreprise doit encourir souvent même avant de songer à fabriquer son produit ou à rendre son service, c'est-à-dire avant même que ne soit donnée la première heure d'enseignement."[11]

---

9 Idem, p.1.
10 Idem, p.3.
11 Idem, p.12.

Les coûts variables

Par opposition aux coûts fixes, il s'agit ici des coûts qui sont reliés directement à la clientèle étudiante, par exemple le coût salarial relié à la prestation même de l'enseignement. A ce sujet, le Ministère indique qu'il pourrait financer les collèges sur la base de l'activité horaire suivie par l'étudiant.

Les coûts semi-variables

Les coûts semi-variables se situent à mi-chemin entre les coûts fixes et les coûts variables. Plus précisément, ils comportent une partie fixe qui se réfère aux ressources minimales quel que soit le nombre d'étudiants et une autre partie variable, qui croît en fonction de la clientèle, mais pas nécessairement de façon linéaire.

Pour résumer, le Ministère entend financer les collèges en fonction du coût réel des activités. De plus, il propose une approche similaire à celle utilisée dans l'entreprise privée qui consiste essentiellement à identifier trois types de coûts: les coûts fixes, les coûts variables et les coûts semi-variables.

4- COMMENTAIRES DU CONSEIL SUR LE DOCUMENT MINISTÉRIEL

Dans son document, le Ministère dégage les orientations et les principes sur lesquels il entend fonder l'élaboration du nouveau processus d'allocation des budgets de fonctionnement de l'enseignement régulier des collèges. Comme le souligne le Conseil dans la section précédente, le nouveau modèle devrait viser la correction des distorsions et des problèmes du modèle actuel, tout en sauvegardant l'autonomie relative qu'il procure. C'est donc dans cette perspective que nous analysons la proposition du Ministère.

4.1 Commentaires généraux

Tout d'abord, il est important de souligner immédiatement que le Conseil des collèges approuve l'approche du Ministère qui consiste à financer en fonction des coûts réels. Cette façon d'aborder la question est la plus appropriée, car seule une identification précise du coût réel de chaque activité permettra d'évaluer les besoins réels de chacun et, potentiellement, pourra corriger certains des problèmes du modèle actuel.

D'une part, un financement axé sur les coûts réels pourrait pallier à la dimension arbitraire du mode actuel, puisque chaque collège pourra justifier le niveau de son enveloppe vis-à-vis de ses partenaires du réseau. Du même coup, dans la mesure où les critères de financement seront valables et connus de tous, la proportion des montants déterminés de façon discrétionnaire sera réduite.

D'autre part, pour le Conseil des collèges, un financement selon les besoins réels de chacun implique nécessairement que les coûts différents des divers types d'enseignement sera pris en compte. Si tel est le cas, le nouveau processus devrait corriger les inéquités introduites par le modèle actuel qui, lui, ne considère pas vraiment ces écarts de coûts.

Si le nouveau modèle d'allocation ne parvient pas à financer les collèges en fonction des coûts réels, le Ministère sera incapable de justifier le niveau actuel et désirable de l'enveloppe budgétaire du réseau collégial vis-à-vis du Conseil du Trésor. Avec le modèle actuel, il est très difficile, voire impossible, de préciser les besoins réels du réseau et, de ce fait, de planifier son développement de façon adéquate.

Compte tenu des développements technologiques rapides survenus récemment, et qui surviendront dans les prochaines années, le Conseil des collèges juge cette approche non seulement souhaitable mais nécessaire. Ces développements créeront de nouveaux besoins que le Ministère devra pouvoir quantifier de manière très précise. En effet, le réseau n'est plus dans le contexte des années 1970 où l'on répondait aux nouvelles exigences par une augmentation un peu aléatoire de l'enveloppe budgétaire globale du réseau.

Un financement selon les coûts réels favorisera une meilleure planification des besoins futurs du réseau en relation avec les nou-

velles exigences du marché du travail et des universités. Cette meilleure planification facilitera donc l'adaptation des programmes d'enseignement aux besoins de l'ensemble de la société.

La structure de coûts telle que le Ministère la définit à l'intérieur de son document (coûts fixes, variables et semi-variables) correspond à une réalité vécue dans les collèges. En effet, certains des coûts auxquels sont confrontés les collèges évoluent en proportion directe de la clientèle étudiante, d'autres ne varient pas de façon directement proportionnelle et, finalement, certains sont fixes, quel que soit le niveau d'activité de l'établissement.

Le Ministère doit toutefois demeurer conscient de l'importance de cet exercice d'évaluation des coûts réels. Même si théoriquement cette notion se comprend assez aisément, en pratique elle comporte plusieurs difficultés. Le Ministère devra par exemple définir le seuil minimum que chaque collège doit obtenir, compte tenu de son profil académique et d'autres composantes, afin d'assumer adéquatement son mandat. Cette opération exige du Ministère qu'il examine minutieusement chacune des activités d'un collège, et qu'il définisse quantitativement et qualitativement ce qu'il conçoit comme étant le service minimal à rendre à toute clientèle étudiante. Il s'agit donc d'une tâche d'envergure qui ne peut être évitée et qui devra s'effectuer en collaboration avec les collèges.

L'identification des coûts réels devra donc être effectuée avec le maximum de précision possible. Si cette opération d'identification est mal effectuée, des inéquités importantes pourraient surgir entre les collèges. Il n'aurait alors servi à rien de modifier

l'ensemble du processus pour créer des distorsions tout aussi inacceptables que celles qui existent avec le mode actuel.

Les difficultés qu'entraîne l'estimation des coûts réels invitent le Ministère à effectuer l'opération avec grand soin. Le Ministère devra donc consacrer le temps et les énergies nécessaires afin d'obtenir un nouveau processus qui sera acceptable pour tous et que le réseau n'aura pas à remettre en question à chaque année.

Dans sa critique du processus actuel d'allocation des budgets, le Conseil souligne que le financement par enveloppe distincte des cours d'été et de l'éducation des adultes mérite une réflexion sérieuse. Malheureusement, le document ministériel ne traite pas de cette question qui, sans être vitale, demeure très importante. A cet égard, il ne faudrait pas que le Ministère oublie de consacrer des énergies sérieuses et d'en dégager une position claire et articulée.

Etant donné que le Ministère ne fait qu'énoncer les grandes lignes du nouveau processus, le document n'est pas assez précis pour que l'on puisse juger si les problèmes du mode actuel, énoncés précédemment, seront tous résolus, notamment en ce qui concerne les sommes d'argent allouées discrétionnairement.

Le Conseil des collèges appuie donc le Ministère dans son projet de réforme du processus d'allocation des budgets mais regrette, par contre, que le Ministère n'ait pu, à ce stade-ci, dresser la liste des principaux paramètres qu'il retiendra dans le futur modèle.

4.2 Commentaires particuliers

Par ailleurs, le Conseil désire attirer l'attention du Ministre sur certains éléments et le mettre en garde sur certains autres.

a) Une mauvaise identification des coûts réels pourrait avoir des effets très négatifs sur la qualité de certains programmes et remettre en cause l'existence de certains autres. Par exemple, il ne faudrait pas qu'un tel financement vienne, par une mauvaise identification des coûts, compromettre l'existence de programmes relativement coûteux mais qui correspondent à des besoins réels de la société. Ainsi, il importe que le nouveau processus n'encourage pas le développement d'une catégorie de programmes, plus légers, au détriment de certains autres, plus coûteux, mais tout aussi, sinon plus, nécessaires.

b) Il faudra que le modèle évalue les coûts réels avec précision sans pour autant déterminer le choix des dépenses des collèges. Par exemple, si le Ministère estime que le coût réel d'une activité comprend deux postes de professionnels à plein temps, il ne faudrait pas qu'un collège soit obligé de se conformer à cette évaluation.

Chaque collège doit pouvoir décider lui-même du niveau de ressources qu'il juge approprié pour chaque activité qu'il supporte. Un collège qui décide de dépenser moins que les estimations du Ministère doit conserver le privilège de transférer ces montants vers d'autres activités qu'il juge plus prioritaires.

Le nouveau processus ne doit donc pas réduire le degré d'autonomie que procure actuellement le mode de financement des collèges. L'autonomie actuelle des collèges dans leur choix de dépenses est importante puisqu'elle permet à chaque collège de se doter de ses propres priorités de développement. Un modèle déterministe du point de vue des dépenses à effectuer viendrait compromettre dangereusement de tels avantages du mode actuel et les collèges éprouveraient des difficultés à accomplir leur mandat.

c) Comme l'implantation d'un nouveau mode d'allocation budgétaire est un exercice qui n'a pas comme objectif d'ajouter de l'argent dans l'enveloppe budgétaire du réseau collégial, certains cégeps verront leur budget augmenter pendant que d'autres subiront une diminution. Il pourrait même s'avérer que certains déplacements d'argent qu'entraînera le nouveau processus soient assez considérables.

Les collèges qui verront leur budget réduit ne doivent pas être considérés comme coupables d'un surfinancement et le Ministère devra leur accorder une période d'adaptation suffisamment longue pour qu'ils puissent s'ajuster à leur nouvelle enveloppe budgétaire. De la même façon, les collèges qui bénéficieront d'une augmentation de leur budget devront planifier l'utilisation de ces sommes d'argent supplémentaires.

Ainsi, étant donné l'importance et l'impact que pourrait avoir l'implantation du nouveau processus, il est absolument nécessaire que le Ministère introduise une phase transitoire qui permettra à chaque collège de s'ajuster à son nouveau niveau de ressources. Egalement, cette période de transition devra répartir les effets des changements sur plus d'une année.

d) Plus globalement, le Conseil s'interroge sur les motivations réelles du Ministère dans son désir d'implanter un nouveau processus lorsqu'il mentionne "tel nouveau processus devrait en effet permettre au Ministère de simuler correctement les effets de tous les changements structurels qu'il peut être amené à proposer en regard de compressions budgétaires à venir"[12].

Dans son avis sur l'allocation des ressources au collégial pour l'année 1986-1987, le Conseil des collèges émettait des réserves quant à l'éventualité que le Ministère impose des compressions budgétaires additionnelles au réseau collégial. Le Conseil indiquait alors qu'une diminution additionnelle de l'enveloppe budgétaire se traduirait inévitablement par une réduction de la quantité ou de la qualité des services offerts. De l'avis du Conseil des collèges, il serait contre-indiqué que le Ministère profite que des sommes d'argent assez considérables se déplacent entre des établissements collégiaux pour tenter d'en récupérer une partie.

e) Une dernière mise en garde que le Conseil tient à formuler au Ministre touche la question du niveau de complexité du futur modèle. Au moment où le Ministère fera connaître la forme précise du nouveau processus d'allocation des ressources financières, il faudra que ce le soit dans une forme accessible à des non-spécialistes. Plutôt que de restreindre les échanges aux seuls directeurs administratifs de collège, une forme accessible permettra à chacun des groupes socio-économiques représentés au Conseil d'administration de cégep de se faire entendre sur cette question importante pour l'avenir des collèges publics du Québec.

---

12 Idem, p. 3.

5- CONCLUSION

Le Conseil des collèges a analysé la proposition ministérielle en évaluant dans quelle mesure elle corrige les principales lacunes et les principaux irritants du processus actuel d'allocation des ressources financières des collèges. Pour faire suite à cette analyse, le Conseil tient à formuler quelques recommandations susceptibles de contribuer à assurer aux collèges un mode d'allocation des ressources meilleur que le mode actuel.

1) Attendu que le processus actuel d'allocation des budgets a introduit des distorsions et causé des inéquités chroniques dans le réseau collégial;

Attendu que ces problèmes ne peuvent se régler par de simples modifications du processus actuel;

Attendu que l'identification des besoins réels de chacun peut permettre de corriger les lacunes du processus actuel;

Attendu que seule une identification précise du coût réel de chaque activité permet d'évaluer les besoins réels de chacun;

Attendu que l'identification des besoins réels de chacun facilite l'identification des besoins actuels et futurs du réseau:

Le Conseil des collèges recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

Que l'identification des coût réels des activités des collèges constitue la base de la révision du nouveau processus d'allocation des budgets des collèges.

2) Attendu que tous les programmes d'enseignement doivent recevoir un financement équitable et conforme aux besoins de la société;

Attendu qu'une mauvaise identification des coûts réels des programmes d'enseignement pourrait remettre en cause l'existence de certains programmes ou avoir des effets négatifs sur leur qualité:

Le Conseil des collèges recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

Que l'identification des coûts réels soit suffisamment précise pour ne pas encourager le seul développement des programmes peu ou moins coûteux aux dépens de certains autres nécessitant des sommes d'argent plus considérables.

3) Attendu que l'autonomie que procure le mode actuel donne la possibilité à un collège de se doter de priorités de développement en fonction des besoins de son environnement socio-économique;

Attendu que cette possibilité aide les collèges dans l'accomplissement de leur mandat;

Attendu que le nouveau processus ne doit pas réduire l'autonomie que procure le modèle actuel:

Le Conseil des collèges recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

Que le nouveau modèle d'allocation des ressources financières distribue les budgets de chaque collège sous la forme d'une enveloppe globale que le collège pourra ensuite allouer à l'intérieur de son établissement selon ses propres priorités de développement.

4) Attendu que l'implantation d'un nouveau processus d'allocation des ressources financières est un exercice qui n'a pas comme objectif ni d'ajouter ni de retrancher de l'argent dans l'enveloppe budgétaire du réseau collégial;

Attendu que l'implantation du nouveau processus pourrait faire en sorte que certains collèges subissent d'importantes variations dans leur enveloppe budgétaire;

Attendu que toute variation de budget, que ce soit à la hausse ou à la baisse, exige un minimum de planification et une certaine période d'adaptation:

Le Conseil des collèges recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

a) Que la phase transitoire s'étale sur une période suffisamment longue pour que chaque collège puisse s'ajuster à son nouveau niveau de ressources.

b) Que l'implantation du nouveau processus d'allocation des ressources financières des collèges ne devienne pas, pour le Ministère, l'occasion d'imposer des compressions budgétaires additionnelles au réseau collégial.

5) Attendu que la question financière touche aussi bien les aspects pédagogiques que les aspects administratifs d'un collège;

Attendu que chaque groupe représenté au Conseil d'administration d'un collège doit pouvoir faire connaître son opinion sur le nouveau processus d'allocation;

Attendu que si la forme précise du nouveau modèle est présentée d'une façon trop complexe, les discussions qui devront avoir lieu seront considérablement restreintes.

Le Conseil des collèges recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

Que le document qui fera connaître le nouveau processus d'allocation que le Ministère entend appliquer soit transmis, pour fins de consultation, à tous les administrateurs de collège de même qu'à tous les organismes nationaux intéressés à l'enseignement collégial, dans une forme accessible aux non-spécialistes, afin que la position de chacun puisse être entendue.

CONSEIL DES COLLÈGES
1986-1987

PRÉSIDENT: Yvon Morin

MEMBRES:

BERNATCHEZ-SIMARD, Janine
Professeure
Collège de Rimouski

BÉLANGER, Paul
Président de la Commission
de l'évaluation
Conseil des collèges

CORRIVEAU-GOUGEON, Martine
Chef divisionnaire du maté-
riel et des achats
Bell Canada, Montréal

DEMERS, Emile
Directeur des services
pédagogiques
Collège de Valleyfield

DI MAULO, Vincent
Professeur
Collège Bois-de-Boulogne

GAGNON, Manon
Etudiante
Collège Edouard-Montpetit

GAUTHIER, Claude
Président de la Commission de
l'enseignement professionnel
Conseil des Collèges

GOLDBLOOM, Sheila
Présidente du Conseil
d'administration
Collège Vanier

JALBERT, André
Directeur du Service de
l'exploitation à la Fédération
des caisses d'établissement du
Québec

LAFLEUR, Marcel
Directeur général
Collège de la région de l'Amiante

LECLERC, Gilles
Directeur des services
pédagogiques
Collège Marie-Victorin

OUELLET, Thérèse
Directrice générale
Commission des écoles
catholiques de Québec

PLOURDE, Bibiane
Professeure
Collège de l'Abitibi-
Témiscamingue

VILLENEUVE, Jos
Président du Conseil d'adminis-
tration
Collège de Limoilou

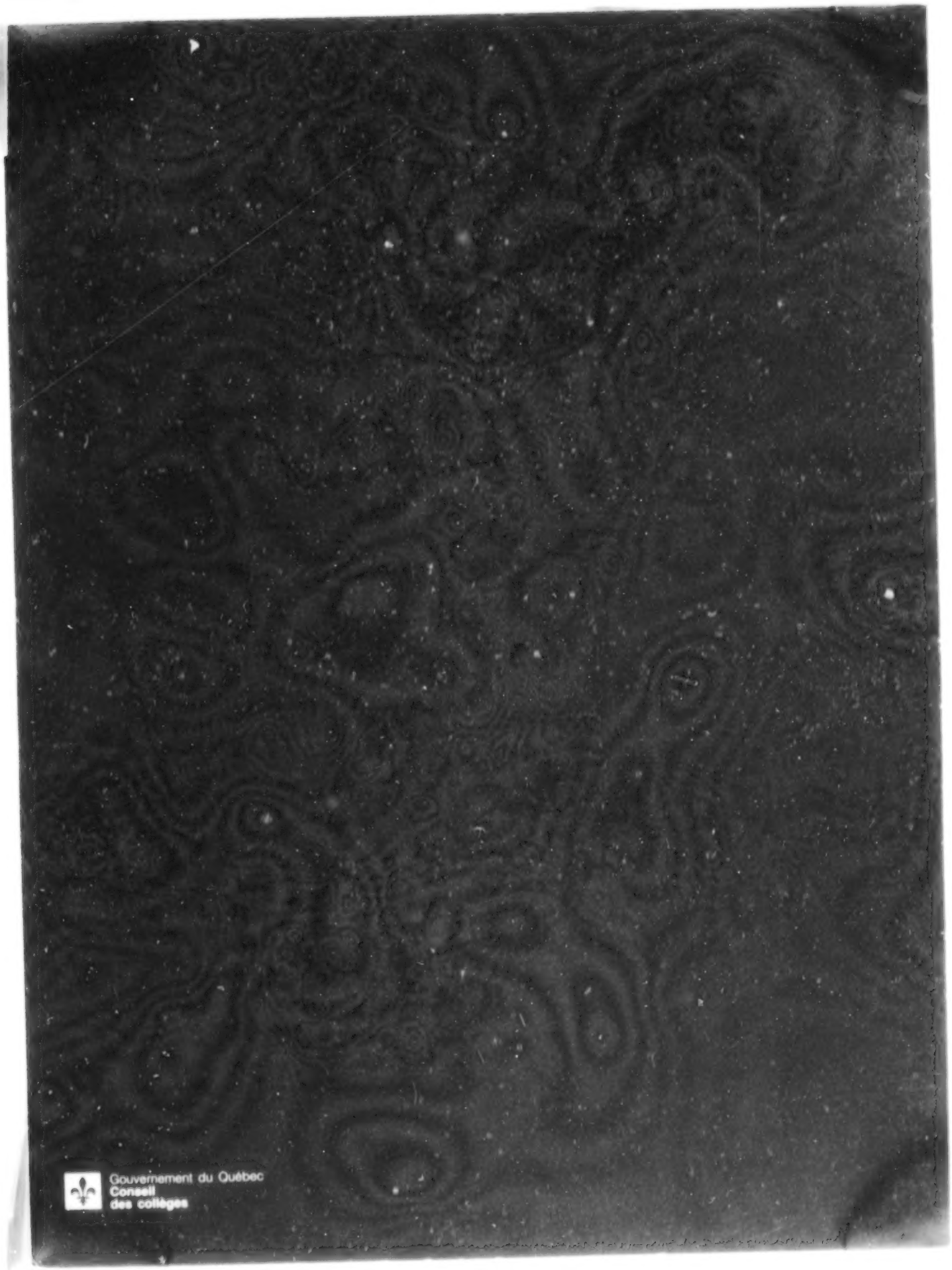
3 postes sont vacants

Collaboration:

André Roy

Secrétaire du Conseil

Lucien Lelièvre



Gouvernement du Québec
Conseil
des collèges